

Documento N° 20

Serie: Gobernabilidad Local

Gobernabilidad local en el departamento de La Guajira

Ángel Tuirán Sarmiento
Isis De la Rosa Ayaso
Alberto Mercado Ramos

Gobernabilidad local en el departamento de La Guajira

Ángel Tuirán Sarmiento* Isis De La Rosa Ayaso**

Alberto Mercado Ramos***

Noviembre de 2018

Índice

1. Introducción	2
2. Contextualización	2
3. Índice de Gobernabilidad Local	4
4. Resultados del Índice	6
5. Factores de riesgo por violencia	9
6. Conclusiones y recomendaciones finales	11
7. Anexos	13
7.1. Anexo 1. Resultados del Índice	13
7.2. Anexo 2. Factores de Riesgo por Violencia	14
8. Bibliografía	15

*Doctor en Derecho Público Université Grenoble-Alpes (Francia). Profesor e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte. (Barranquilla). Miembro del Grupo de Investigación "Política y Región" de la Universidad del Norte. Contacto: angelt@uninorte.edu.co

**Estudiante de octavo semestre de Ciencia Política y Gobierno y cuarto semestre de Derecho en la Universidad del Norte. (Barranquilla). Contacto: iayaso@uninorte.edu.co

***Estudiante de octavo semestre de Ciencia Política y Gobierno en la Universidad del Norte. (Barranquilla). Contacto: mmalberto@uninorte.edu.co

1. Introducción

La Guajira se ha visto envuelta en diversos escándalos de corrupción y vulneración de derechos humanos. Así mismo, la débil estabilidad política de los mandatarios ha generado un escenario de constante incertidumbre. Estas situaciones han llevado, incluso, a plantearse la existencia de una crisis de gobernabilidad dentro del departamento. Por tal razón, el presente documento de trabajo tiene como propósito fundamental analizar las condiciones de gobernabilidad existentes en La Guajira y, de igual modo, ofrecer insumos de cara al debate sobre las alternativas de solución a las múltiples problemáticas de orden social, económico y político que se presentan en este territorio.

El análisis será expuesto de la siguiente manera: Primero, se presentará una caracterización general del departamento haciendo énfasis en sus condiciones socioeconómicas e institucionales. Segundo, se expondrá el diseño y funcionamiento de la herramienta metodológica usada para medir la gobernabilidad en el plano local. Tercero, se expondrán los resultados del Índice de Gobernabilidad Local y los análisis correspondientes, seguido de los factores de riesgo por violencia presentes en los municipios de La Guajira. Finalmente, se presentarán algunas consideraciones generales sobre el caso estudiado.

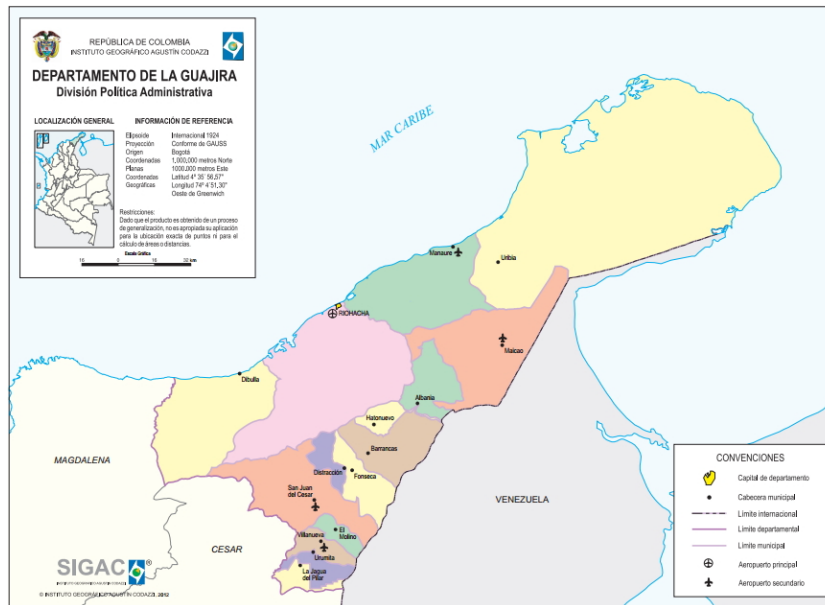
2. Contextualización

El departamento de La Guajira limita al nororiente con Venezuela; país con el que la Serranía del Perijá marca la frontera por el suroriente; por el sur limita con el departamento del Cesar, por el suroccidente con el de Magdalena y con el mar Caribe en el norte (Peralta, Serrano, Prieto, Ortega, Barajas y Rojas, 2011). Para el año 2016, según las proyecciones del DANE, el departamento tenía aproximadamente 985.452 habitantes y una extensión de 20.848 km². Sumado a lo anterior, La Guajira se encuentra dividida administrativamente en 15 municipios y, según el DANE, teniendo en cuenta las características físicas del territorio y las dinámicas socioeconómicas existentes se identifican tres subregiones: Alta, Media y Baja Guajira. Los municipios que hacen parte de la Alta Guajira son Maicao, Uribia y Manaure. De la Media Guajira son Dibulla y Riohacha y los municipios restantes corresponden a la Baja Guajira.

Teniendo en cuenta esta configuración geográfica y poblacional, cabe resaltar que La Guajira posee unas dinámicas territoriales caracterizadas por altos niveles de ruralidad y dispersión demográfica que mantienen débiles sus capacidades socioeconómicas para propagar dinámicas a otros sectores de la economía y lugares del departamento, lo que hace mayor la incidencia de los niveles de pobreza y desigualdad (Cámara de Comercio de La Guajira, 2018).

Otro factor determinante de esta situación es el impacto contundente e histórico del conflicto armado en las dinámicas sociales y políticas del departamento. Según Trejos, para el año 2015, en La Guajira hacían presencia activa actores armados ilegales como los Urabeños, los Paisas, los Rastrojos y el grupo Alta Guajira. Estos grupos dirigían gran parte de su acción violenta en contra de la población civil, lo que se refleja en la intensificación de graves problemáticas humanitarias como el desplazamiento forzado y el asedio contra defensores de derechos humanos y grupos étnicos (Trejos, 2016).

Gráfico 1. División Político Administrativa del Departamento de La Guajira



Fuente: SIGAC

Además, al revisar las características socioeconómicas del departamento se identifica que, para el año 2016, la pobreza en La Guajira alcanzó una incidencia de 52,5 %, mientras que a nivel nacional, la pobreza se estimó en 28,0 %. Así mismo, la pobreza extrema en La Guajira fue de 25,3 % frente al 8,5 % obteniendo a nivel nacional en el mismo año. (DNP, 2017). Sin lugar a dudas, estas cifras evidencian el rezago en las condiciones de vida de la población guajira.

Con respecto a lo anterior, un informe de la Cámara de Comercio de La Guajira afirma que, el hecho de presentar unos indicadores económicos y sociales tan precarios, permite vislumbrar un inmenso déficit en materia de derechos, ya que la mayoría de la población no puede acceder con facilidad a salud, educación, vivienda, empleo e ingresos, viéndose limitada para desarrollarse a la par de los estándares con los nacionales (Cámara de Comercio, 2018).

Sumado a lo expuesto, al observar el Índice Departamental de Competitividad (IDC)¹ se encuentra que, para el año 2016 La Guajira se ubica en el puesto 24 de 26 departamentos evaluados, con un puntaje de 2,86. Desglosando este índice se observa que en el componente de innovación y dinámica empresarial tiene el puntaje más bajo con 0,18. Al igual que en términos de infraestructura, salud e instituciones se encuentra en el puesto 25 con un puntaje de 2,35; 2,55 y 3,94 respectivamente. Estos resultados dan cuenta de baja capacidad institucional para impulsar el desarrollo y la competitividad del departamento.

Adicionalmente, otra herramienta para entender la complejidad de la situación es el Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP)², el cual muestra que para

¹El Índice Departamental de Competitividad evalúa la competitividad territorial a partir de diez pilares, los cuales están agrupados en tres factores: i) condiciones básicas, ii) eficiencia, y iii) sofisticación e innovación. El primero comprende seis pilares: instituciones, infraestructura, tamaño del mercado, educación básica y media, salud y sostenibilidad ambiental. El segundo consta de dos pilares: educación superior y capacitación, y eficiencia de los mercados. A la vez, el tercero está compuesto por los pilares de sofisticación y diversificación, e innovación y dinámica empresarial

²El Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) es una iniciativa de la ONG Transparencia por

el periodo de 2015 a 2016 La Guajira tiene una calificación de 41,7 quedando con un muy alto riesgo de corrupción debido a las escasas acciones en temas de control y sanción. El hecho de que durante los últimos seis años hayan sido capturados por distintos delitos seis gobernadores, y que, tan solo desde el 2015 hasta junio de 2017 el departamento ha cambiado tres veces de gobernador evidencia la fragilidad institucional y el alto nivel de corrupción presente en La Guajira. (UMAIC, 2017).

El despilfarro y los riesgos crecientes en el manejo de dineros públicos, observado en la deficiente prestación de los servicios de salud, educación y agua potable, además de la irresoluble crisis política, llevaron al Gobierno Nacional a intervenir los recursos que debía girar desde el año pasado a La Guajira para esos tres sectores. Esta decisión ha implicado, que la administración departamental no maneje los cerca de \$785.000 millones que recibe para educación (\$513.000 millones), salud (\$216.000 millones) y agua potable (\$56.000 millones), recursos provenientes del Sistema General de Participación, SGP. El Ex-director de Planeación Nacional, Simón Gaviria, afirmó en su momento, que de no resolverse los problemas detectados en cada uno de los tres sectores, la intervención se prolongaría “hasta por tres años”. (El Heraldo, 2017).

Este desalentador panorama caracterizado por la existencia de elevados niveles de pobreza, ineficiente prestación de servicios básicos fundamentales, preponderante cultura de la ilegalidad y los escándalos políticos por corrupción, sumado a la constante inestabilidad política son prueba fehaciente de las dificultades y, por ende, la complejidad de gobernar y materializar el ideal del Estado moderno en el territorio guajiro.

3. Índice de Gobernabilidad Local

El Índice de Gobernabilidad Local³ es un instrumento analítico que tiene como propósito realizar seguimiento a las condiciones de gobernabilidad local, ofreciendo así, una visión relacional y operativa de las capacidades de las administraciones para materializar decisiones de política pública, permitiendo llevar a cabo análisis comparativos en clave territorial y/o municipal. Además, los resultados del índice son observados a la luz de la existencia de unos factores contextuales que condicionan la acción estatal en los territorios, permitiendo comprender la complejidad de la materialización del Estado en lo local.

Así pues, en el presente documento de trabajo se entenderá la gobernabilidad local como la capacidad de los gobiernos y administraciones locales para implementar sus planes y políticas públicas en todo su territorio, dando respuesta de manera eficaz y eficiente a las demandas sociales. Igualmente, comprende la manera como la ciudadanía elige y legitima sus autoridades. Para cumplir con estos fines, las administraciones y gobiernos locales ejercen los monopolios de tributación, justicia y violencia, a través de sus instituciones.

De igual manera, es fundamental describir la composición del índice de gobernabilidad local, constituido por las siguientes variables: Medición de Desempeño Municipal, Índice de la Justicia Local, Participación Electoral y Estabilidad Gubernamental. Así mismo, es pertinente resaltar que dentro del estudio se consideraron factores de riesgo por

Colombia que busca contribuir a la prevención de hechos de corrupción en la gestión administrativa del Estado. La evaluación se concentra en tres tipos de riesgo asociados a la visibilidad, la capacidad institucional y las acciones de control y sanción al interior de los entes territoriales.

³Para mayor información revisar el Informe Metodológico, en el cual se expone en detalle la metodología del Índice y cada unas de las variables que lo integran.

violencia como variable de análisis de contexto⁴, cuya finalidad es entender de forma integral las características del territorio.

Además, para la operacionalización del índice se construyó una base de datos con la información correspondiente a cada una de las variables en los municipios observados. De esta forma, los datos de las variables de Desempeño Municipal y Justicia local se tomaron del DNP y de MinJusticia respectivamente para el año 2016. Así mismo, la variable Participación electoral corresponde con los niveles de participación en las últimas elecciones locales (año 2015). Por último, la variable sobre Estabilidad gubernamental obedece a la continuidad del mandatario desde el momento de su elección. A continuación, se definirán cada una de las variables anteriormente mencionadas.

Gráfico 2. Variables del Índice de Gobernabilidad Local



Fuente: Elaboración propia

Con el propósito de operacionalizar las variables anteriormente mencionadas se estableció que cada una de ellas posee el mismo peso, siendo 1 el valor máximo y 0 el valor mínimo posible que puede obtener un municipio. Igualmente este rango de valores corresponderá a las categorías internas de cada variable, es decir, cada elemento del índice se encuentra expresado en valores de 0 a 1, con el propósito que al sumarse todos los puntajes, la ponderación definitiva máxima obtenible por la entidad territorial es 4. La puntuación final permite clasificar a los municipios teniendo en cuenta su capacidad de gestión, su desempeño en la generación de resultados de desarrollo y su estabilidad gubernamental, que incide en la continuidad de los planes y políticas territoriales.

Todo lo anterior da lugar a afirmar que el IGL es un índice simple⁵ debido a que expresa numéricamente el ritmo de crecimiento de cada una de las dimensiones de los municipios respecto a la medición final. Cabe anotar que la escala del índice ha sido construida a partir de la distribución de los datos de los municipios de la Región Caribe (197 municipios).

De esta manera, los rangos del IGL se establecieron teniendo en cuenta el promedio y garantizando que los puntos de corte guarden relación con la centralidad y/o

⁴Los factores de riesgo por violencia en el territorio constituye una variable de segmentación de los datos, es decir, posibilita la diferenciación municipal con el objetivo de observar el comportamiento del índice a la luz de dichos factores.

⁵Definición tomada del capítulo 4 del texto Modelos Sociodemográficos: Atlas social de la ciudad de Alicante denominado "La construcción de los indicadores e índices sociales".

dispersión de los datos⁶. La ponderación final del índice permite clasificar a los municipios en cuatro categorías, las cuales son:

BAJO (IGL $\leq 2,01$)

MEDIO BAJO (IGL 2,02 - 2,41)

MEDIO ALTO (IGL 2,42 - 2,81)

ALTO (IGL $\geq 2,82$)

4. Resultados del Índice

En términos generales, el departamento de La Guajira posee en promedio una gobernabilidad local media baja (IGL = 2,18), lo cual responde a que solo tres de los quince municipios posee gobernabilidad local media alta, mientras que los doce municipios restantes se encuentran en categoría medio baja y baja respectivamente (Gráficos 3 y 4).

Gráfico 3. Mapa de resultados del Índice de Gobernabilidad Local en La Guajira



**Índice de Gobernabilidad Local
 Departamento de La Guajira**

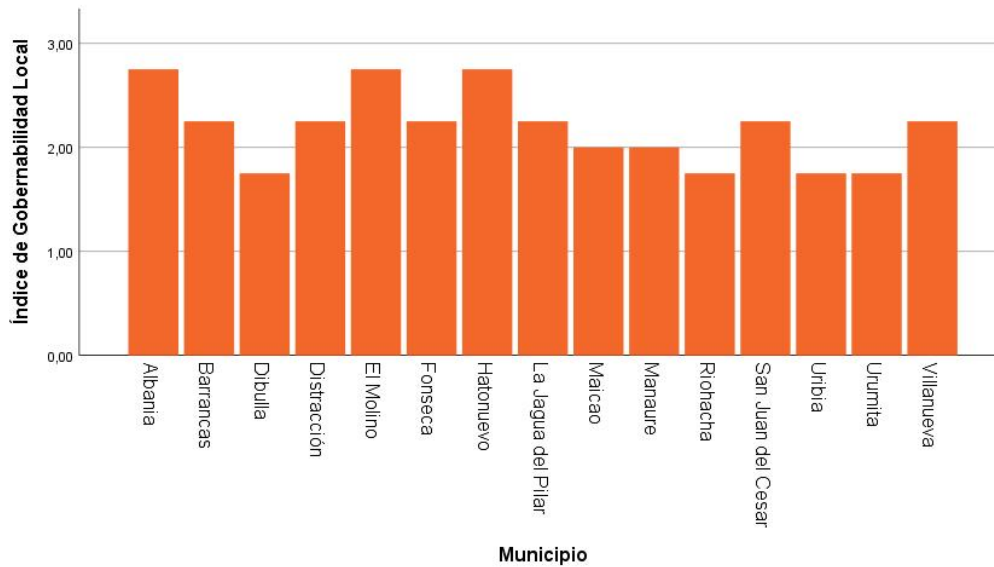
■ Bajo ■ Medio Bajo ■ Medio Alto ■ Alto

Elaborado por: Alberto Mercado y Robinson Gómez

Fuente: Elaboración propia

⁶La medida de dispersión más común es la desviación estándar, que indica qué tan dispersos están los datos con respecto a la media o promedio. Mientras mayor sea la desviación estándar, mayor será la dispersión de los datos.

Gráfico 4. Resultados del Índice por municipios⁷



Fuente: Elaboración propia

Cabe resaltar, que los municipios de Albania y Hatonuevo, con gobernabilidades medio alta, se ven beneficiados por la explotación minera realizada por el Cerrejón en esta zona del país (Cámara de Comercio de la Guajira, 2016), trayendo como resultado que cerca de la tercera parte de sus ingresos correspondan a regalías, facilitando el recaudo por instrumentos de ordenamiento territorial y la movilización de recursos propios (Fundesarrollo, 2014).

De igual manera, Albania, Hatonuevo y El molino se encuentran entre los seis municipios con mejores ingresos tributarios de La Guajira, sin embargo, para 2016 el recaudo de ingresos propios del departamento disminuyó, consecuencia del descenso del cobro de las estampillas (Ministerio de Hacienda, 2017). Igualmente la elusión de impuestos por parte de comerciantes y el incremento bienes de contrabando mermó las rentas departamentales (El Heraldo, 2017). Por lo anterior, se puede afirmar que a pesar del potencial fronterizo y minero de estos territorios, los recursos sustraídos de estas actividades no están siendo determinantes para el cierre de brechas socioeconómicas internas que permitan nivelar la situación frente al resto del país.

Por otra parte, al observar detalladamente los resultados se puede afirmar que la variable determinante para la categorización de los municipios fue la Medición de Desempeño Municipal. No obstante, la variable de justicia local contribuyó, según los resultados del índice, a la clasificación obtenida por los municipios de Albania, Dibulla, Urumita y Uribia, dado que del total de municipios, estos poseen desempeño bajo en esta variable.

En ese sentido, con respecto a la Medición de Desempeño Municipal, cuatro municipios se ubicaron en categoría media (El Molino, Hatonuevo, Riohacha y Uribia), a excepción de Albania con un desempeño municipal alto, mientras que los demás municipios se encuentran en categoría baja, consecuencia de que en el componente de gestión, específicamente en la movilización de recursos propios, la implementación de las directrices

⁷Para conocer los resultados exactos del Índice para cada uno de los municipios y en cada variable dirigirse al Anexo 1 ubicado al final del presente Documento de Trabajo.

de gobierno abierto y el recaudo por instrumento de ordenamiento territorial, la labor de la administración ha sido superflua (DNP, 2016). Esta situación se debe a que no se han podido superar las barreras o dificultades estructurales que impiden una gestión pública eficiente. Por todo lo anterior, se hace esencial analizar los resultados teniendo en cuenta las dinámicas territoriales y socioeconómicas de las subregiones que componen esta entidad territorial.

La Alta Guajira, conformada por los municipios de Maicao, Manaure y Uribia, posee gobernabilidad local baja, resultado de una medición de desempeño municipal igualmente baja. Lo anterior responde a que en 2014, estos municipios poseen los mayores índices de ruralidad dentro del departamento, lo cual acompañado de altos niveles de pobreza multidimensional para población rural, (Uribia con 89,35 % Maicao con 84,9 % Manaure con 90,4 %) (Ramírez, 2018) dificulta el recaudo y disminuye la magnitud del impuesto predial en las arcas municipales.

Así mismo, la anterior situación se encuentra asociada al alto grado de desactualización catastral que caracteriza al departamento, lo cual “impide estructurar planes de ordenamiento territorial sobre la base de una realidad física, jurídica, y económica de los predios que componen el territorio (Martínez, 2018). A su vez, estos municipios presentan mayor dependencia a las transferencias de la Nación, que acompañado del desarrollo de actividades ilegales como el contrabando de licores, enseres, alimentos y automóviles robados (Defensoría, 2014), obstaculizan el establecimiento de instituciones políticas fuertes que legitimen el Estado Colombiano en el norte del territorio.

La Media Guajira, compuesta por Dibulla y Riohacha, presenta igual que la Alta Guajira, una gobernabilidad baja, no obstante la gestión administrativa de ambos municipios es particularmente diferente, debido a que Riohacha, ciudad capital, posee una Medición de Desempeño Municipal media, y sus ingresos tributarios son altos en comparación con el resto del departamento. No obstante, posee altos porcentajes de pobreza monetaria y alto riesgo de transparencia (Función Pública, 2017), por tanto, estos últimos resultados, dan lugar a afirmar que la institucionalidad de la capital de La Guajira es débil e ineficaz.

Esta falta de robustez institucional se evidencia en la destitución del ex alcalde Fabio Velázquez, electo para el periodo 2016-2019, quien se encuentra inhabilitado por 12 años para ocupar cargos públicos, debido a la malversación de recursos en la contratación del Plan de Alimentación Escolar (RCN Radio, 2017). Por su parte, el municipio de Dibulla presenta resultados bajos en las variables de Justicia Local y Medición de Desempeño Municipal evidenciado en los constantes escándalos de corrupción en materia de planificación y construcción de acueductos y manejo de las aguas, o la comisión continua de delitos como peculado por apropiación, falsedad en documento público y concierto para delinquir por parte de funcionarios de la administración municipal (El Heraldó, 2016).

La Baja Guajira, se encuentra integrada por los municipios de Albania, Barrancas, Distracción, Fonseca, Hatonuevo, El Molino, La Jagua del Pilar, San Juan del Cesar, Urumita y Villanueva, los cuales en promedio poseen una gobernabilidad local media baja. Cabe resaltar, que el municipio de Urumita obtuvo resultados negativos en las variables de Medición de Desempeño Municipal y Justicia Local, donde se ubica en categoría baja. No obstante, es importante distinguir aquellos municipios que constituyen esta subregión, puesto que de todos estos, solo tres se encuentran en categoría media alta (Albania, El Molino y Hatonuevo) y los seis restantes poseen una gobernabilidad medio baja.

Estos municipios tienen como características esenciales que concentran en su mayoría las explotaciones carboníferas y las actividades agropecuarias, lo que da lugar a la recepción de ingresos tributarios a sus arcas, sin embargo, estas entidades han desarrollado una alta dependencia de las transferencias de la Nación (SGP, Fosyga y otros), lo

anterior se refleja en los porcentajes que estas representan en comparación con el recaudo propio, respectivamente las primeras corresponden al 54,7 % en promedio, mientras que el segundo sólo representa un 8 % del total financiero de las mismas (Fundesarrollo, 2015).

Por otro lado, según esta entidad, las finanzas públicas de los municipios de la subregión de la baja Guajira dependen en gran medida de las regalías, ya que estas “representan en municipios como Albania, Barrancas y Hatonuevo más del 60 % de los ingresos totales” (Fundesarrollo, 2015). El desempeño de los municipios de esta subregión refleja de forma contundente el panorama departamental, puesto que las regalías para 2014 correspondieron al 69 % de los ingresos totales, y los tributarios únicamente el 6 % (Fundesarrollo, 2015).

A partir de lo anterior, se puede afirmar que estos municipios se encuentran en situación de pereza fiscal⁸, lo cual trae como consecuencia el aumento de la disparidad del desarrollo departamental frente al nacional. A su vez, estas entidades no poseen certificación para prestar los servicios públicos de educación, salud, agua potable y saneamiento básico (El Tiempo, 2017) y, dado que, la gobernación como entidad encargada de prestar estos servicios cuando los municipios no están capacitados, no ha podido responder de forma eficiente, ha llevado a que sea el gobierno nacional quien ejecute los recursos con el fin de satisfacer las necesidades perennes en el departamento de acuerdo con lo dispuesto en el documento CONPES 3883 de 2017.

Las medidas tomadas por el Gobierno Nacional, dan lugar a aseverar que las instituciones administrativas del departamento se encuentran en un estado crítico. En virtud de ello, el traslado de competencias a entidades nacionales constituyó una medida necesaria, pero no suficiente para la consecución de una solución estructural y sostenible, sino que, dejó entrever la gravedad de la problemática. El hecho de recentralizar” las competencias de la entidad territorial para administrar y ejecutar los recursos destinados a sectores básicos para la calidad de vida de la población guajira, no tiene en cuenta que las barreras que se están manifestando son estructurales e históricas, como por ejemplo, la precaria interconexión vial entre el departamento y el resto de la región caribe, dificultando el acceso a bienes y servicios públicos, tanto nacionales como regionales que se requieren para la mejora de la calidad de vida de la población (Bonnet y Wilfried, 2017).

5. Factores de riesgo por violencia

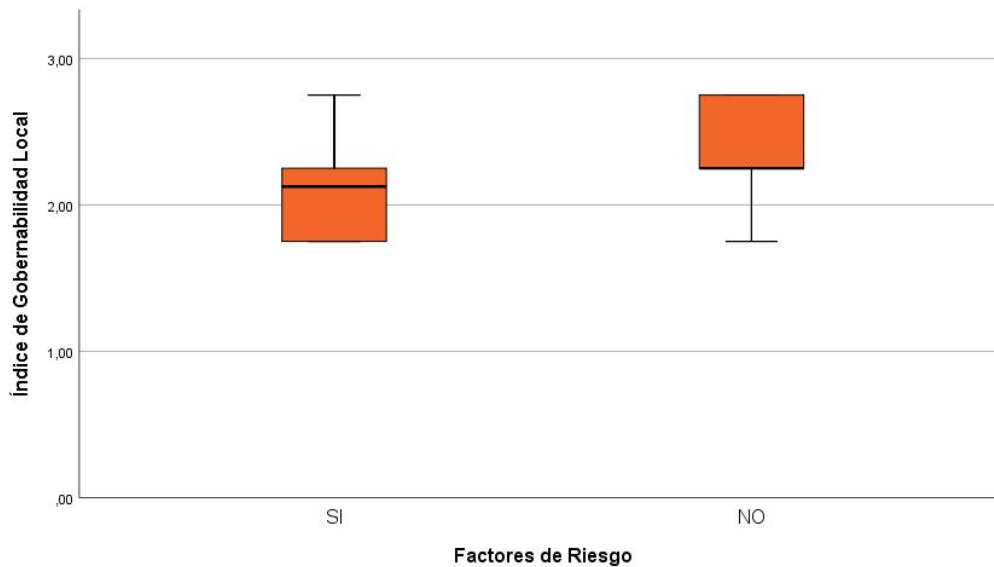
La Guajira tiene como una de sus tradiciones culturales más arraigadas la tenencia de armas por parte de los clanes indígenas, debido a que en tiempos anteriores las mismas eran utilizadas como herramientas de defensa ante ataques de otras Rancherías. No obstante, esta tradición ha facilitado la inmersión de los clanes en actividades ilegales, especialmente al negocio ilegal del contrabando, asentándose las comunidades en zonas portuarias con el propósito de regular el paso de alimentos, enseres, licores y tabaco dentro del departamento (FIP, 2014). De igual modo, la inserción en actividades ilegales, como el narcotráfico ha permitido que muchos de los clanes generen alianza con actores armados o sino que sean directamente afectados por los mismos, debido a que los puertos estaban concesionados a los carteles del interior del país, quienes poseían arreglos con tribus Wayúu dueñas del territorio en cuestión (FIP, 2014).

⁸Esta situación puede entenderse como la renuencia a explotar al máximo el potencial fiscal, la estructura y el modelo para fiscalizar las rentas. El aumento de la dependencia de los entes territoriales en cuanto a los recursos asignados por el nivel central, asunto propio del modelo de transferencias y descentralización de los entes territoriales y municipales, permite anticipar que en estas entidades existen problemas de pereza fiscal. (Caicedo, 2016).

En el pasado, el arraigo de la insurgencia en del departamento, ha dejado expuestos a los pobladores a secuestros, desplazamientos forzados, amenazas, retenciones ilegales, pillajes entre otras conductas ilegales que merman la tranquilidad e integridad de los ciudadanos (Defensoría, 2014). Por lo anterior, se puede afirmar que la posición geográfica de este ente territorial, acompañada por una tradición del accionar ilegal y el abandono estatal han favorecido la expansión de actores e instituciones insurrectas que socavan la legitimidad del Estado en esta región del norte del país.

En primer lugar, al observar el Gráfico 5 se puede afirmar que de los quince municipios que integran el departamento, diez presentan factores de riesgo por violencia, dentro de los cuales encontramos a Albania, Barrancas, Fonseca, Manaure, Maicao, Riohacha, Uribia, Dibulla, San Juan del Cesar y Villanueva. Estos municipios muestran una tendencia generalizada a la baja, debido a que cinco se encuentran, según los resultados del índice, en categoría baja. Sin embargo, de los otros cinco municipios del grupo, cuatro se ubican en categoría media baja y solo Albania se encuentra en categoría media alta, resultados que pueden estar asociados a los recursos que recibe el municipio por la explotación minera. Una de las variables que mayor contribuye a este resultado es la Medición de Desempeño Municipal, en la cual siete de los municipios posee un desempeño bajo, consecuencia de un componente de gestión igualmente bajo.

Gráfico 5. Distribución de los Resultados del Índice y Factores de Riesgo por Violencia



Fuente: Elaboración propia

Lo anterior puede deberse a que la naturaleza ilegal de gran porcentaje de las relaciones económicas del departamento han impedido el desarrollo de instituciones robustas dirigidas a proveer bienes públicos (Duncan y Guerra, 2006). A su vez, gran porcentaje de la población se encuentra en estratos bajos y con alto índice de pobreza monetaria (DNP, 2018), lo que dificulta el pago de impuestos por instrumento territorial. Este hecho, acompañado de un catastro desactualizado y de una baja base empresarial registrada como contribuyente, obstaculiza la recolección de recursos propios y aumenta la dependencia de La Guajira de las transferencias nacionales (Fundesarrollo, 2015).

En segundo lugar, los cinco municipios que no poseen presencia de factores de

riesgo por violencia (El Molino, Hatonuevo, Distracción, La Jagua del Pilar y Urumita), poseen en promedio una gobernabilidad local media, con la excepción del municipio de Urumita que presenta baja gobernabilidad local, debido a que sus resultados en la Medición de Desempeño Municipal y en el Índice de Justicia Local son bajos. Los municipios de este grupo se caracterizan por tener estabilidad gubernamental y participación electoral alta. Sin embargo, al observar la variable de Medición de Desempeño Municipal se encuentra que sobresalen dos municipios (El Molino y Hatonuevo) con puntaje medio, mientras que los restantes poseen MDM bajo.

En general, se observa una leve diferencia entre los municipios dependiendo de la presencia de factores de riesgo asociados a violencia. Por un lado, aquellas entidades territoriales donde se identifican condiciones de vulnerabilidad y violencia en el territorio muestran una tendencia a tener resultados menos favorables en las variables del índice. Por el contrario, los municipios donde no se registran factores generadores de violencia muestran resultados más alentadores y, en promedio, su puntaje en el índice es mayor.

6. Conclusiones y recomendaciones finales

Teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas y políticas que caracterizan al departamento de La Guajira y los resultados del Índice de Gobernabilidad se pueden plantear las siguientes consideraciones:

1) En el caso de la variable de participación electoral cabe añadir que su comportamiento se ve permeado por riesgos electorales que podrían llegar a menoscabar el ejercicio democrático. Dichos riesgos son identificados por la MOE teniendo en cuenta el calendario electoral para los años 2015 y 2016. De tal modo que, municipios como Maicao, Uribia y Manaure presentan riesgo por corrupción y constreñimiento al sufragante. A su vez, La Jagua del Pilar, Manaure, Urumita y Barrancas evidencian riesgo, ya sea por fraude electoral y trashumancia o por alteración de resultados electorales. Lo anterior coloca en evidencia un contraste entre la alta concurrencia a las urnas y la existencia de riesgo electoral en algunos municipios de La Guajira.

2) Con respecto a la variable de estabilidad gubernamental se encuentra que, en el periodo de tiempo estudiado, el único municipio que presentó discontinuidad fue Riohacha, toda vez que el alcalde electo para el periodo 2016-2019 fue destituido e inhabilitado por la Procuraduría General de la Nación y objeto de una investigación por presuntas irregularidades en la contratación del PAE. Sin embargo, se resalta el hecho de que, en el nivel departamental la situación se torna más compleja. En 2016, Oneida Pinto no pudo terminar su primer año como gobernadora cuando en octubre de ese año, el Consejo de Estado anuló su elección y fue inhabilitada por doble militancia (Caracol Radio, 2016). Más tarde resultaría investigada por la Fiscalía por presuntas irregularidades en contratos durante su gestión como alcaldesa del municipio de Albania (RCN Radio, 2017). Un año más tarde, Wilmer Mendoza, elegido de manera atípica tras la salida de Pinto fue acusado por la Fiscalía por presuntas irregularidades electorales y, hace algunos días, la Corte Suprema lo encontró culpable de los delitos de cohecho, corrupción al sufragante, falsedad en documento y fraude procesal. Estos hechos evidencian la compleja situación del departamento en materia de estabilidad política, afectando así la continuidad de los planes de desarrollo y dificultando la ejecución de las acciones por parte del ente territorial.

3) Ahora bien, "Se requiere construir una institucionalidad que ayude a superar el rezago social que ha caracterizado al departamento. Estas instituciones deberían ser capaces de proponer soluciones adaptadas a su territorio." (Bonet Hahn De Castro, 2017). Lo

planteado por los autores cobra sentido cuando se observa los altos niveles de fragilidad institucional que caracterizan al departamento. La construcción de instituciones capaces de gestionar los recursos e implementar los planes y políticas requiere de dos condiciones básicas pero no suficientes. A saber: i) fortalecer y garantizar las herramientas para un efectivo control social sobre los gobernantes sumado a un proceso de formación de una cultura política comprometida con lo público. ii) avanzar en la profesionalización de la política local con el objetivo de que liderazgos responsables y capaces contribuyan al mejoramiento de las prácticas políticas y al cumplimiento de los fines del Estado.

4) Sumado al punto anterior, resulta fundamental emprender acciones integrales que contribuyan al mejoramiento de las finanzas del departamento. De manera que, el departamento de La Guajira, además del esfuerzo por mejorar sus ingresos propios, debe buscar la manera de generar más recursos no condicionados. En otras palabras, según Zapata (2015), “De no identificar nuevas fuentes de recursos, se puede llegar rápidamente al incumplimiento en los giros a algunas entidades como sucedió años atrás, por ejemplo con la Universidad”. Cabe añadir, que dadas las condiciones generalizadas de pobreza del departamento resulta esencial el concurso de todos los actores públicos y privados, de manera que, aprovechando las potencialidades del territorio se logre dinamizar la economía e incentivar la legalidad.

5) El contexto de postacuerdo representa condiciones propicias para repensar la forma de construir institucionalidad en estos territorios. Así pues, la Defensoría del Pueblo afirma que teniendo en cuenta el impacto del conflicto en La Guajira, “el escenario del posconflicto constituye una oportunidad única para que –junto con la promoción del desarrollo territorial– se pueda incidir en la solución de necesidades estructurales que afectan a La Guajira.” (Defensoría del Pueblo, 2014). Una evidencia de lo anterior es el municipio de Dibulla, el cual se encuentra priorizado en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETs) y se ha visto favorecido con dos programas -PAZa la Experiencia y Manos a la Obra- que según, Blanca Cardona, directora Nacional de Gobernabilidad Democrática del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD, fomentan el servicio voluntario y el apoyo a las comunidades más afectadas por el conflicto. Así pues, expertos comparten sus conocimientos y buenas prácticas a municipios priorizados. De manera que con la experiencia de académicos o servidores públicos interesados en compartir sus conocimientos se puede construir paz y desarrollo sostenible desde los territorios (Alta Consejería para el Posconflicto, 2018).

6) Finalmente, La Guajira posee unas particularidades culturales y sociológicas que, de una u otra manera inciden en la configuración del poder político local. De modo que, cualquier iniciativa para generar opciones de mejoramiento de la gobernabilidad en el departamento debe tener en cuenta los rasgos propios de la idiosincrasia guajira. Ligado a esto, un requisito fundamental para encontrar e implementar soluciones sostenibles en el tiempo es desarrollar acuerdos que involucren a los distintos niveles de gobierno, los entes de control, el sector privado y las comunidades (Bonet Hahn De Castro, 2017).

7. Anexos

7.1. Anexo 1. Resultados del Índice

Municipio	Medición de Desempeño Municipal	Índice de Justicia Local	Estabilidad Gubernamental	Participación Electoral	Índice de Gobernabilidad Local	Categoría	Factores por riesgo 1 = N0 0 = SI
Albania	1	0	1	0,75	2,75	Medio Alto	0
Barrancas	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Dibulla	0	0	1	0,75	1,75	Bajo	0
Distracción	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	1
El Molino	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio Alto	1
Fonseca	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Hatonuevo	0,5	0,5	1	0,75	2,75	Medio Alto	1
La Jagua del Pilar	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio Bajo	1
Maicao	0	0,5	1	0,5	2	Bajo	0
Manaure	0	0,5	1	0,5	2	Bajo	0
Riohacha	0,5	0,5	0	0,75	1,75	Bajo	0
San Juan del Cesar	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0
Uribe	0,5	0	1	0,25	1,75	Bajo	0
Urumita	0	0	1	0,75	1,75	Bajo	1
Villanueva	0	0,5	1	0,75	2,25	Medio bajo	0

Fuente: Elaboración propia

7.2. Anexo 2. Factores de Riesgo por Violencia

Municipio	Tipo de riesgo por factores de violencia
Barrancas	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo
Fonseca	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo por presencia de las FARC 2014-2015 • Riesgo por violencia política y social 2016
Maicao	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo • Riesgo por violencia política y social 2016
Riohacha	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violaciones de DD.HH y DIH 2016 • Riesgo extremo consolidado de violencia 2015
Manaure	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y violencia 2015
Uribia	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por violencia política 2015 • Riesgo extremo por coincidencia de factores indicativos de fraude electoral y violencia 2015 • Riesgo por presencia de las FARC 2014-2015
Albania	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por presencia de guerrillas 2015 • Riesgo por presencia de las FARC 2014-2015
Dibulla	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo alto por presencia de bandas de crimen organizado 2014-2016
San Juan del Cesar	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo medio por arraigo histórico del paramilitarismo
Villanueva	<ul style="list-style-type: none"> • Riesgo por presencia de las FARC 2014-2015

Fuente: Elaboración propia con datos del SAT de la Defensoría del Pueblo y los Informes de Riesgo Electoral de la Misión de Observación Electoral (MOE)

8. Bibliografía

Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto. (2018). Dibulla: municipio de Guajira que se benefició de los programas Manos a la Obra y PaZa la Experiencia. Recuperado de <http://www.posconflicto.gov.co>

Ariza, D.Gómez, N. Pérez, J. Ruiz, M. 2018. Medición del Desempeño Municipal: hacia una gestión orientada a resultados. Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/473.pdf>

Bonet, J., Hahn-De-Castro, L. (2017). La mortalidad y desnutrición infantil en La Guajira. Banco de la República de Colombia.

Caicedo, B. (2016). La pereza fiscal como problema relevante en la descentralización. Revista En-contexto/ISSN: 2346-3279, (4), 141-157.

Cámara de Comercio de La Guajira. Informe Socioeconómico de La Guajira. Diagnóstico del Desempeño Económico y Social 2016, p. 1.

Cámara de Comercio. 2016. Diagnóstico del desempeño económico y social de la Guajira 2016. Recuperado de: <https://www.camaraguajira.org/publicaciones/informes/informe-socio-economico-la-guajira-2016.pdf>

Consejo Privado de Competitividad. (2017). Índice Departamental de Competitividad (2016). Recuperado de <https://idc.compitem.com.co/>

Defensoría del Pueblo. (s.f). Sistemas de Alertas tempranas (SAT). Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co>

Departamento Nacional de Planeación DNP. (2016). Nueva Medición de Desempeño Municipal. Resultados 2016.

Departamento Nacional de Planeación DNP. (s.f.b). DNP-Terridata. Recuperado de <https://terridata.dnp.gov.co>

El Tiempo. 2017. Gobierno asumirá el manejo de recursos en La Guajira. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gobierno-asumira-manejo-de-recursos-de-la-guajira-60882>

Fundesarrollo. (2015). Las finanzas públicas de los municipios de La Guajira y la importancia de los recursos naturales. Newsletter núm. 15.

Fundación Paz y Reconciliación. 2014. Departamento de la Guajira. Recuperado de <https://pares.com.co>

Guerrero, S. 2017. La Guajira dejó de percibir \$10.000 millones por evasión de impuestos. El Heraldo. Recuperado de: <https://www.elheraldo.co/la-guajira/la-guajira-dejo-de-percibir-10000-millones-por-evasion-de-impuestos-435190>

Martínez, B. (9 de abril de 2018). La Guajira el departamento con menor valor catastral en la región Caribe. Centro de Pensamiento Guajira 360. Recuperado de <http://guajira360.org>

Ministerio de Hacienda. 2017. Viabilidad fiscal de La Guajira . Recuperado de <http://www.minhacienda.gov.co>

Misión de Observación Electoral MOE (2015). Mapas y factores de riesgo electoral.

Elecciones locales 2015.

Misión de Observación Electoral MOE (2016). Mapas y factores de riesgo electoral 2016. Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz.

Peralta, M., C. Serrano, C. Prieto, M. Ortega, C. Barajas y J. Rojas. (2011). "La Guajira en su laberinto. Transformaciones y desafíos de la violencia". Informes FIP. 12. Fundación Ideas para la Paz. Bogotá.

Ramirez, M. (2018). La pobreza en la guajira frente a los objetivos del desarrollo sostenible de las naciones unidas. Recuperado de <http://guajira360.org>

RCN Radio. (2017). 12 gobernadores en 24 años: la indignante historia de corrupción en La Guajira. RCN Radio. Recuperado de <https://www.rcnradio.com/colombia/12-gobernadores-en-24-anos-la-indignante-historia-de-corrupcion-en-la-guajira>

Tuirán, A., De La Rosa, I., Mercado, A. (2018). Índice de Gobernabilidad Local. Barranquilla: Observatorio de Gobernabilidad Local - UNCaribe, Universidad del Norte

Transparencia por Colombia. (2016). Índice de Transparencia de las Entidades Públicas (ITEP) 2015-2016.

Trejos, L. (2016). Política e ilegalidad en La Guajira. Observatorio colombiano de violencia y gobernanza, Friedrich Ebert Stiftung.

UMAIC. (2017). Briefing departamental: La Guajira 2017. Equipo Local de Coordinación. La Guajira, Colombia.

Zapata, J. (2015). Las finanzas de La Guajira en la actual coyuntura: retos y oportunidades. Fedesarrollo, octubre de 2015.